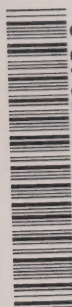


Transport  
Canada

Transports  
Canada

Marine

Marine




3 1761 11635942 3

1823



# ***Legislation*** **governing liner conferences serving Canada**



Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116359423>



CAI  
T86  
-78L23

TABLE OF CONTENTS

3-1-1-1

3-1-1-2

FOREWORD

3-1-1-3

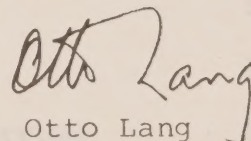
This paper summarizes the main elements of the proposed legislation to replace the Shipping Conferences Exemption Act, due to expire March 31, 1979. It also looks at the background which gave rise to the current legislation and the question as to whether certain shipping conference practices should be exempted from the Combines Investigation Act.

A shipping conference may be described as an association of ocean carriers operating in the same trade and formed for the purpose of regulating rates and conditions for transporting goods by water. The conference system is more than 100 years old and it developed from a perceived need to establish a measure of rate and service stability.

While three alternatives are considered in the paper, the conclusion is that the only feasible alternative is to introduce legislation which exempts certain practices unconditionally and which requires conferences to comply with certain obligations designed to protect the public interest.

Amendments to the Shipping Conferences Exemption Act considered necessary for effective administration of new legislation are set forth in this paper. They deal with such matters as effective negotiation between conferences and shippers, governmental powers, interconference agreements and availability of documents.

A wide range of opinions has been taken into account in developing these proposals to ensure that the final statute will be acceptable to all interested parties.



Otto Lang  
Minister of Transport  
Ottawa  
September 1978



## TABLE OF CONTENTS

<u>Section</u>	<u>Title</u>	<u>Page No.</u>
1.0	BACKGROUND	1
2.0	FACTORS INFLUENCING THE CONTENT OF LEGISLATION	4
3.0	ALTERNATIVES	7
4.0 F	REVIEW OF POSSIBLE CONTENT OF LEGISLATION	9
4.1	Effective Negotiation between Conference and Shippers	9
4.2	Governmental Powers	9
4.3	Inter-Conference Agreements	10
4.4	Availability of Documents	10
4.5	Expiry Date	11
4.6	Effective Date of Documents	11
4.7	Certification of Documents	11
4.8	Failure to File	11
4.9	Definition of Shipping Conference	12
4.10	Punishment and Security	12
5.0	CONCLUSION	13





## 1.0 BACKGROUND

A shipping conference is an association of ocean carriers, operating in the same trade, which regulates rates, charges and conditions governing the members' transportation of goods by water. Member lines of a conference provide a "liner" service for the carriage of general cargo as opposed to bulk cargo, and offer a fixed sailing pattern on a publicized schedule. Such a conference constitutes a form of cartel. There were 50 outbound and inbound conferences active in Canadian trades as of December 31, 1977. The Conference system was developed in response to severe competition during periods of overcapacity, and has been in operation for more than 100 years. It limits competition between its members, and strengthens their position against non-conference competition. Conferences usually establish a permanent body with a chairman or secretary, and conference members sign agreements governing membership, voting and arbitration procedures, meetings, and penalties for violation of the agreement. Competition among conference members usually is restricted according to the type and quality of service offered by individual lines adhering to a common tariff of rates and terms of carriage established by the conference.

Conferences often make available to shippers contractual arrangements by which shippers agree to offer the conference members the right to transport all or a certain proportion of their goods in exchange for a fixed percentage reduction in freight rates. This "patronage contract" includes conditions as to shipper and carrier obligations, and provides for penalties should the shippers not adhere to their contracts.

The Canadian Government has conducted several investigations into conference practices, resulting in reports produced as early as 1913, followed by others in 1923 and 1925. Although there was some concern about conference operations, no legislative action was taken in that period to regulate them.

In 1959, notwithstanding the winter suspension of their direct services to ports along the St. Lawrence River, a conference held a shipper to its patronage contract. The conference disallowed the use of direct non-conference sailings, and required that cargo be transported overland for conference sailings from Halifax and Saint John. As a result an inquiry was conducted into the incident under the Combines Investigation Act and in 1962 a report on action to fix rates and lessen competition was submitted to the Restrictive Trade



Practices Commission. The Commission subsequently undertook a comprehensive study and reported to the Minister of Justice in 1965.

The Commission found that conferences operated as cartels, contrary to the provisions of the Combines Investigation Act; that non-conference lines had pioneered certain innovations such as winter navigation; and that the shippers' bargaining conditions would be improved if they could ship a certain proportion of their traffic by non-conference service. It also was noted that conference lines had for many years provided regular service for the handling of Canadian exports and imports, and the Commission concluded that the public interest would not be served by excessive rate competition and instability in the liner trades.

As a result of the Commission's recommendations, Parliament enacted the Shipping Conferences Exemption Act, which came into force on April 1, 1971. The act was to expire three years later, but it was extended for five years under provisions in the Act and is now due to expire on March 31, 1979.

The purpose of this legislation was to exempt certain shipping conference practices from the provisions of the Combines Investigation Act in order to allow them to continue to exist on a legal basis. However, the underlying intention really was to ensure the provision of satisfactory services to Canadians who were the direct or indirect users of ocean transport, rather than to provide conferences with certain legal privileges.

The Act excludes from the provisions of the Combines Investigation Act those contracts, agreements and arrangements that (1) require the use of conference tariffs by members; (2) require conference members to carry out patronage contracts (provided that a contract allows ninety-day termination, not more than 15% differential between contract and non-contract rates, and makes no provision for the payment of rebates); (3) provide for allocation of ports; (4) regulate the time of sailings and kinds of service; (5) provide for cargo or revenue sharing; and (6) regulate the admission and expulsion of members.

However, conferences are not exempted in cases of any contract agreement or arrangement wherein (1) a vessel is used for preventing or unduly lessening competition by a non-conference line; (2) cargo is refused because its shipper had used a non-conference service; and (3) a non-conference carrier is prevented from using, or is limited in the use of a port or other facility or service.



Conferences are further obliged to supply to the Canadian Transport Commission a certified copy of (1) contracts and agreements between members of the conference; (2) notice of membership changes; (3) conference tariffs; (4) standard forms of patronage contracts; and (5) all revisions or alterations to the foregoing. Notwithstanding the Act, the Director of Investigation and Research appointed under the Combines Investigation Act may, upon his own initiative, and upon direction from the Minister of Consumer and Corporate Affairs or at the request of the Restrictive Trade Practices Commission, carry out an inquiry concerning the operation of any shipping conference.

## 2.0 FACTORS INFLUENCING THE CONTENT OF CONFERENCE LEGISLATION

Supporters of the conference system claim that the efforts of members to limit the frequency of rate changes produce a measure of rate stability, while regular, publicized sailings of vessels provide service stability. The fixed tariff of rates allows no discrimination between equivalent shipments or equivalent ports of loading and discharge. Through extensive experience in the trade and familiarity with its operational considerations, the lines have established standards of performance and a measure of controlled surplus capacity sufficient to cope with normal surges of demand. In addition there is a measure of stability in the return on carrier investment which encourages the employment of modern vessels and technological development.

Opponents of the conference system argue that conference rates generally are higher than those charged by non-conference carriers, and that they are discriminatory in that they are based on what the market will bear. They also cite inadequacies in shipper/conference negotiations and consultations, and the restriction of shippers' freedom of choice through loyalty agreements. They claim that closed conferences impose undesirable restrictions concerning applications by outside lines wishing to become members. In addition they do not support the proposition that chaotic competition would result in the absence of cartel arrangements.

Market forces provide competitive factors which tend to influence conference operations. Although members of a given conference adhere to a common tariff of rates, the lines compete for cargo on the basis of the quality of service they are able to offer. On major Canadian trade routes non-conference lines offer considerable competition to conferences, but on a number of routes this form of competition is absent, possibly because of the low volume of cargo available to additional carriers. Large shippers or groups of shippers are able to charter vessels to move their cargoes and where delivery time is not important, tramp services are available as another option. Air transport generally does not pose a competitive threat to conferences but it is attracting an increasing volume of high-rated, high-value cargoes. Another source of competition is the cross-border movement of Canadian goods for shipment through United States ports, which has become more viable with the development of containers for the movement of freight.



Various other factors influence to a greater or lesser extent the functioning of conferences. Currently some state-owned fleets are a source of concern not only to conferences but to the international shipping industry in general, as they tend to operate as non-conference carriers offering services at reduced rates. There is now an overcapacity in liner shipping which may in part reflect the depressed state of the world economy. In addition, the decline in demand for tankers and dry bulk carriers has resulted in the transfer of ship-building contracts for such vessels to liners. Some conferences have broken up because of internal or external pressures and occasionally member lines have resigned to compete with conferences as independent carriers. Multi-conference membership, or inter-conference agreements, could tend to limit the effectiveness of inter-conference competition.

The potential for shippers to influence conference operations depends to a large extent on their ability to act as a cohesive force. Individual shippers of small volumes of high value cargo have little commercial bargaining power, particularly if no other form of transport is available to them. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) studies illustrated problems facing shippers' organizations in that they lacked solidarity in negotiating with conferences, they were not totally representative of all regions, and they had difficulty in securing sufficient funds to operate effectively.

In Canada there are a number of shippers' and trade associations with varying potential for representing their members' interests with conferences. Many of these associations are, in turn, members of the Canadian Shippers' Council which was incorporated in 1966 to represent the interests of the Canadian trading community by negotiating agreements with conferences on matters affecting principles and policies, but not specific freight rates on behalf of individual shippers. It has signed notes of understanding with 16 conferences under which these conferences agree to meet readily with the Council to discuss rate-making, terms and conditions of contracts, etc., and also has signed working agreements with certain outbound conferences in the North Atlantic trades. The Council currently is undergoing a period of re-organization. Although most of Canada's major trade routes are served exclusively by Canadian conferences, Canadian shippers occasionally have experienced difficulties in negotiating rate adjustments with joint conferences



serving both Canada and the United States with headquarters in the U.S. Some shippers believe that their negotiating ability is limited because operational and financial information on conferences is not available to them. The attitude of conferences to shippers' organizations varies throughout the world but the European and Australian Shippers Councils, for example, have achieved considerable co-operation.

A recent inquiry conducted by the Canadian Transport Commission solicited the views of the Canadian private sector concerning shipping conference practices. The general consensus among briefs submitted to that enquiry was that conferences continue to perform a useful function and should be provided with continued exemption from the provisions of the Combines Investigation Act, subject to certain safeguards. It also concluded that the Shipping Conferences Exemption Act has had a measure of success in achieving the purpose for which it was adopted and that the provision of efficient liner service was best achieved through the effective functioning of commercial forces with minimal interference by government.

The international character of conferences and current attitudes toward conference regulation places some major constraints on Canada's freedom of action. Although it is desirable for Canada to have certain powers over conference activities, conference lines serving Canada are almost exclusively foreign owned, and some of them are prohibited by the legislation of their home countries from releasing financial and other information that would be useful in shipper-carrier consultation. The UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences recognizes the benefit of such consultation. The Code, which has been adopted but not yet implemented, is receiving further consideration by many countries. The Organization for Economic Co-operation and Development's (O.E.C.D.) policy, which has not in the past favoured government economic regulation of international maritime transport is being re-evaluated in the light of the growth of protectionist measures practised by a number of countries. In addition, many developed countries have criticized severely the regulatory control of conferences practised by the United States as being time consuming and costly.

### 3.0 ALTERNATIVES

Although it is accepted that the present Canadian legislation generally has achieved the purposes for which it was enacted, certain administrative difficulties have been recognized by the Government. The present Act does not address inter-conference agreements or agreements between conferences and independent lines. Their status therefore is unclear. In addition there are no specific powers to invoke penalties upon conferences whose activities may be concluded to be detrimental to the public interest. Further, the Act does not include powers to require the reporting of financial or operational information sufficient to enable the government to establish that conferences are operating in the public interest. Other minor technical difficulties concern the filing and certification of documents.

It has been concluded that there are three basic alternatives for Canada:

- (1) To allow the exemption to lapse, thus exposing conferences to the provisions of the Combines Investigation Act.
- (2) To introduce legislation in which exemption is conditional upon examination and approval of agreements and tariffs by a regulatory agency.
- (3) To introduce legislation in which exemption is provided unconditionally for certain specific practices and where conferences are required to comply with certain obligations designed to protect the public interest adequately in the absence of competition control legislation.

The first alternative would permit conferences, as cartels, to be exposed to the same legislative controls applied generally to national business enterprises. However, there is international acceptance of conferences, strengthened by a United Nations endorsement of their existence. Therefore, it is regarded as quite unworkable to declare conference operations illegal. In addition there could be difficulties if the activities of a conference were accepted by a nation at one end of a trade route, and not accepted by the nation at the other end. It has been concluded therefore that the first alternative is not a viable one for Canada.

The second alternative enables review of all documents from a uniquely Canadian standpoint to ensure that Canadian interests are not unduly compromised by the interests of other nations served by the conference. It would conform with the Combines Investigation Act which permits exemption of certain transportation operations if they are actively regulated. Difficulties identified with this alternative, however, are that there could be conflicts

with the laws of trading partners in the event that detailed regulations were applied unilaterally and that non-acceptance of agreements by the regulatory agency would deprive conferences of exemption status, if they sought to operate without approval. The additional regulatory duties also would require a significant increase in government staff and there could perhaps be delays in the normal execution of commercial agreements. Another consideration is the additional legal costs incurred by conferences, which probably would be reflected in the freight rates charged to shippers. It is felt that this alternative is therefore unsuitable for the regulation of conferences.

The third alternative, similar in concept to the present legislation, ensures that specific conference practices are exempted automatically if certain criteria are met. This alternative has the advantage that members of a conference are able to assess whether the type of service they intend to provide is possible within the scope of Canadian legislation. Conferences and major shippers' interests in Canada are on record as supporting this alternative, and there is no requirement for a large bureaucracy to regulate conference practices. The arguments against this alternative include its departure from the general policy of the Combines Investigation Act that exemption should be provided only where the industry is actively regulated, and that no allowance is made for individual assessment of the impact of such activities on Canadian interests in certain circumstances.

It is concluded that this is the only feasible alternative. The problem therefore becomes one of ensuring that Canadian users are sufficiently safeguarded in the absence of application of the Combines Investigation Act.



#### 4.0 REVIEW OF POSSIBLE CONTENT OF LEGISLATION

##### 4.1 Effective negotiation between conferences and shippers

To protect Canadian interests, it is clearly desirable that Canadian shippers should have a degree of negotiating strength. However, no provisions in this respect are included in the present Act. It has been concluded that this may be achieved either by a Government policy declaration of ongoing support for shippers, or more directly by inserting provisions in the legislation obliging conferences to meet with such shipper groups as may be designated by the Minister of Transport, and to provide to such groups sufficient information for the satisfactory conduct of the meeting.

This would ensure that conferences recognize the concerns of shippers and that they justify their position. This approach would be generally in accord with international attitudes as reflected in the UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences (not presently in force). The diversity of Canadian shippers' interests may make it difficult for them to identify and present a common negotiating position, but this possibility is not regarded as a reason to deny shippers the opportunity to negotiate with conferences from a position of strength.

##### 4.2 Governmental powers

It is concluded that the most appropriate role for government should be to monitor the activities of conferences, and to act only if it is clear that their activities within their exempted status are prejudicial to the public interest. The present legislation does not however provide specific authority to act in this respect.

Therefore it is proposed to include in new legislation specific reference to Section 23 of the National Transportation Act, under which any contract, agreement or arrangement filed with the Canadian Transport Commission or any conference practice that has the effect of restricting competition beyond that required for a reasonable degree of rate or service stability would be regarded as prejudicial to the public interest. The power of the Director of Investigation and Research to conduct investigations as set forth in the present Act would be retained, but it would be made clear that the Canadian Transport Commission was the responsible body for administering the legislation.

Insertion of any powers to require production of specific financial or operational data concerning conference

activities must be considered in the light of possible adverse international reaction. Nevertheless, it is important that the public interest be protected by providing the government with powers sufficient to obtain such data if circumstances justify it and to act to correct any prejudicial features found to exist.

Therefore it is proposed that the Governor-in-Council be provided with powers to make regulations requiring member carriers of a shipping conference to produce sufficient information to ensure effective supervision of conference activities. Such regulations would specify types of information, the circumstances under which it was to be produced, and the confidentiality it would be accorded. Provisions also would be inserted to permit representations concerning the content of the regulations.

#### 4.3 Inter-Conference Agreements

It is believed that any agreement made between a conference and other conferences or independent lines should also qualify for exemption and be filed with the Commission. This requirement would allow such agreements to be made public, and would permit detailed analysis of their implications. Powers as described in this paragraph and in paragraph 4.2 above would ensure that such agreements would not be permitted if they were found to be prejudicial to the public interest.

#### 4.4 Availability of Documents

It is considered unrealistic to expect all interested parties to visit the Commission offices in Ottawa/Hull to examine tariffs and agreements, and yet it is not regarded as feasible to provide to the public copies of the documents on file with the Commission. It is therefore proposed that new legislation requires the establishment, by each conference, of an agency in Canada where copies of all public documents including conference tariffs filed with the commission may be made available for inspection or purchase at a reasonable price during business hours. Also it is proposed that copies of conference tariffs be made available for inspection at all main and principal branch offices of member lines.

It is believed that such provisions in new legislation would make filed information more accessible, and assist in establishing official points of contact between shippers and conferences.

#### 4.5 Expiry Date

The question of an expiry date has been carefully considered and it has been concluded that one should be incorporated with the powers of extension, if required, to ensure that conference practices are subject to a further review. Some conferences have claimed that the lack of permanent legislation restricts the ability of the lines to generate sufficient confidence to attract investment to meet the demands of this highly capital-intensive industry. However, the expiry date in the present Act does not appear to have inhibited the technological development of liner services in Canadian trades which has taken place since 1971, and this concern therefore is not regarded as valid.

#### 4.6 Effective Date of Documents

The present legislation requires that the prescribed documents be filed with the Canadian Transport Commission not later than 30 days after they are adopted by the conference, but in many cases the Commission has experienced difficulty in establishing the date of adoption. It has been concluded that documents should be filed no later than the effective date, permitting them to be more easily monitored and ensuring that tariffs on file with the Commission are up to date.

#### 4.7 Certification of Documents

The present restriction of certification powers of the Chairman or Secretary of a conference has created significant problems when either or both are absent, or indeed when such positions do not exist.

Therefore, it is proposed that authority to certify documents filed with the Commission should be broadened to include any official duly appointed by a conference.

#### 4.8 Failure to File

Section 8 of the present Act clearly specifies that failure to file is an offence punishable by a fine, and unrelated to any exemption consideration. Some confusion has existed however, because Section 3 opens with the words "Subject to this Act", which may suggest that this section does not apply if filing requirements are not complied with.

In support of the concept that exemption of specified practices should be unconditional, it is considered that, in the context of the present Act, the opening words of Section 3 be amended to reflect this.



#### 4.9 Definition of Shipping Conference

Certain shortcomings have been identified with the definition of a shipping conference. It is considered that the definition should be amended to reflect the effect of the formation of such an association, rather than the purpose for which it was formed.

#### 4.10 Punishment and Security

Because of the significant economic inflation which has occurred since the present Act was introduced, it is considered that the fines and deposits in the punishments and security provisions are unrealistically low and should be adjusted.

## 5.0 CONCLUSIONS

The Government of Canada has examined in detail the various factors bearing upon the need for, and the possible content of, legislation to replace the Shipping conferences Exemption Act due to expire March 31, 1979. As a result, the Government has concluded that it is necessary to permit the exempted status of conferences to continue, and that active regulation of conferences is not a desirable option for Canada. Therefore the Government supports the principle of selective exemption for certain conference practices subject to prescribed obligations and constraints to protect the public interest. Such a principle ensures a viable balance between the operation of conferences as purely commercial entities, and the need for governmental powers sufficient to protect Canadian interests in the absence of application of competition control legislation. The present Act is utilized as an acceptable foundation on which to base the new legislation.





Le gouvernement du Canada a examiné en détail les divers facteurs portant sur le besoin et le contenu possible d'une loi visant à remplacer la Loi dérogatoire sur les conférences maritimes qui doit expirer le 31 mars 1979. En conséquence, le gouvernement croit qu'il faut maintenir le statut d'exemption des conférences et que la réglementation active de ces dernières n'est pas un objectif souhaitable pour le Canada. Le gouvernement appuie donc le principe des exemptions sélectives pour certaines pratiques des conférences sous réserve d'obligations et de limites prescrites pour sauvegarder l'intérêt public. Ce principe établira un équilibre viable entre le fonctionnement des conférences comme entreprises purement commerciales et le besoin d'une réglementation gouvernementale suffisante pour protéger les intérêts canadiens en l'absence d'une loi contrôlant la concurrence. La loi actuelle est utilisée comme fondation acceptable pour assoir la nouvelle loi.

Pour appuyer l'idée que l'exemption avec restrictions devrait être inconditionnelle, nous estimons que, dans le contexte de la loi actuelle, les premiers mots de l'article 3 devraient être modifiés.

#### 4.9 Définition de "conférence maritime"

La définition de "conférence maritime" devrait indiquer l'effet plutôt que l'objectif de la formation de ce genre d'association.

#### 4.10 Peine et garantie

Etant donné l'inflation qui s'est produite depuis l'introduction de la loi actuelle, nous considérons que les amendes et les dépôts mentionnés dans les prescriptions concernant les peines et les garanties devraient être rajustés.

#### 4.5 Date d'expiration

La nouvelle loi devrait avoir une date d'expiration (avec possibilité de prolongation) pour assurer une révision des pratiques de conférences avant cette date. Certaines conférences ont prétendu que l'absence d'une législation permanente empêchait les transporteurs maritimes de créer un climat de confiance suffisant pour attirer des investissements afin de répondre aux besoins de cette industrie qui exige beaucoup de capital. Il ne faut toutefois pas oublier que la date d'expiration dans la loi actuelle ne semble pas avoir généré l'évolution technologique des services de transport maritime régulier dans le commerce canadien depuis 1971.

#### 4.6 Date d'entrée en vigueur des documents

La loi actuelle exige que les documents prescrits soient déposés auprès de la Commission canadienne des transports au plus tard 30 jours après leur conclusion ou leur adoption par la conférence, mais dans nombre de cas, la Commission a eu de la difficulté à établir la date d'adoption. Nous suggérons donc que les documents soient déposés avant la date d'entrée en vigueur, ce qui donnerait plus de temps pour les examiner et pour s'assurer que les tarifs déposés auprès de la Commission sont à jour.

#### 4.7 Certification des documents

Nous croyons que le pouvoir de certifier les documents déposés auprès de la Commission devrait être élargi de façon qu'ils puissent être exercés par tout représentant dûment nommé par une conférence. Le fait qu'on n'accorde actuellement ces pouvoirs qu'au président ou secrétaire d'une conférence a créé des difficultés réelles lorsque l'un ou l'autre ou les deux sont absents, ou surtout lorsque ces titres n'existent pas.

#### 4.8 Défaut de dépôt

L'article 8 de la loi actuelle stipule clairement que le défaut de dépôt est une infraction passible d'une amende, et sans rapport avec une quelconque question d'exemption. Il y a eu confusion au fait que l'article 3 commence ainsi: "Sous réserve de la présente loi", ce qui peut signifier que cet article ne s'applique pas si les prescriptions concernant le dépôt ne sont pas observées.



Toute obligation de fournir des renseignements financiers ou opérationnels précis concernant les travaux de la conférence doit être étudiée à la lumière de la possibilité d'une réaction internationale défavorable. Néanmoins, il importe de protéger l'intérêt public en accordant au gouvernement le pouvoir d'obtenir ces renseignements et d'intervenir pour corriger toute anomalie préjudiciable découverte.

Nous croyons donc que le Gouverneur en conseil devrait pouvoir établir des règlements exigeant que les transporteurs membres d'une conférence maritime produisent les renseignements nécessaires pour la supervision effective des activités de la conférence. Les pouvoirs accordés préciseraient les genres d'information, les conditions dans lesquelles ils doivent être divulgués, leur caractère confidentiel, et des dispositions seraient prévues pour permettre l'expression de représentations concernant le contenu des règlements.

#### 4.3 Accords entre conférences

Nous croyons que tout accord conclu entre une conférence et d'autres conférences ou avec des transporteurs maritimes indépendants devrait être déposé auprès de la Commission. Cette exigence permettrait de rendre ces accords publics et de faire une analyse détaillée de leurs implications. Les pouvoirs énoncés ici ainsi qu'au paragraphe et 4.2 assureraient le rejet de ces accords s'ils étaient jugés nuisibles à l'intérêt public.

#### 4.4 Disponibilité des documents

On ne peut s'attendre à ce que tous les intéressés se rendent aux bureaux de la Commission, dans la région d'Ottawa-Hull, pour examiner tarifs et accords. Il n'est pourtant pas possible de fournir au public copie des documents déposés auprès de la Commission. Il est donc proposé que la nouvelle loi exige l'établissement par chaque conférence d'une agence où copies de tous les documents publics ainsi que les tarifs déposés auprès de la Commission puisse être présentées pour examen ou achetées à un prix modique au cours des heures de service. Il est aussi proposé que des exemplaires du tarif de la conférence puissent être consultés sur place à tous les sièges sociaux et principaux bureaux régionaux des transporteurs membres d'une conférence.

Nous croyons que de telles dispositions dans une nouvelle loi rendraient les renseignements utiles plus accessibles et aideraient à établir des points de rencontre officiels pour les expéditeurs et les conférences.

#### 4.0 EXAMEN DU CONTENU POSSIBLE DE LA LOI

4.1 Négociation effective entre les conférences et les expéditeurs

Pour sauvegarder les intérêts canadiens, les expéditeurs canadiens devraient avoir un certain pouvoir de négociation. Il n'y a toutefois aucune disposition à ce sujet dans la loi actuelle. On peut assurer ce pouvoir de négociation par une déclaration de principe du gouvernement qui promet un appui constant aux expéditeurs ou par des dispositions dans la loi qui obligent les conférences à rencontrer les groupes d'expéditeurs que le ministre des Transports peut désigner et à fournir suffisamment d'information pour la conduite satisfaisante de la réunion.

Cette façon de procéder assurerait que les conférences reconnaissent les préoccupations des expéditeurs et soient tenues de justifier leur position. Cette approche est en général conforme avec l'attitude internationale révélée dans le code des conférences maritimes de la CNUCED (non en vigueur présentement). Etant donnée la diversité des intérêts des expéditeurs canadiens, ils pourraient avoir de la difficulté à établir et présenter un front commun, mais ce n'est pas une raison pour refuser aux expéditeurs l'occasion de négocier en position de force avec les conférences.

#### 4.2 Pouvoirs gouvernementaux

Il convient que le gouvernement contrôle les activités des conférences et n'intervienne que s'il est clair que les opérations exemptées nuisent à l'intérêt public. La loi actuelle n'accorde par de pouvoir spécifique à cet égard.

Il est donc proposé d'inclure dans la nouvelle législation l'article 23 de la Loi nationale sur les transports aux termes duquel tout contrat, accord ou arrangement déposé auprès de la Commission canadienne des transports ou toute pratique d'une conférence qui entraîne la restriction de la concurrence au-delà de ce qu'il faut pour assurer une mesure suffisante de stabilité tarifaire ou de service seraient considérées comme préjudiciables à l'intérêt public. Le pouvoir de conduire des enquêtes, tel qu'exposé dans la loi actuelle, serait retenu par le directeur des Enquêtes et recherches mais il serait indiqué nettement que la Commission canadienne des transports est l'organisme chargé d'appliquer la loi.

La deuxième possibilité permet de réviser tous les documents d'un point de vue canadien pour s'assurer que l'intérêt canadien n'est pas indûment compromis par ceux d'autres pays desservis par la conférence. La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions permet l'exemption de certaines opérations de transport si elles sont activement réglementées. Les difficultés que cette possibilité présente sont les suivantes: l'application unilatérale de règlements détaillés pourrait avoir pour conséquence des conflits avec les lois des partenaires commerciaux; le rejet de contrats par l'organisme de régie priverait les conférences du statut d'exemption si elles cherchaient à fonctionner sans avoir reçu d'approbation. Les fonctions de contrôle supplémentaires exigeraient également une nette augmentation du personnel gouvernemental et cela pourrait retarder l'exécution normale de contrats commerciaux. Il faut aussi compter les frais judiciaires supplémentaires encourus par les conférences, ce qui pourrait influencer sur les tarifs marchandises imposés aux expéditeurs. On estime que cette possibilité ne convient pas à la réglementation des conférences au Canada.

La troisième possibilité ressemble à la législation actuelle et assurerait que certaines exemptions soient automatiques. Les membres d'une conférence peuvent décider si le genre de service qu'ils veulent assurer est compatible avec l'intention de la législation canadienne. Les conférences et les principaux groupes d'expéditeurs au Canada ont fait savoir qu'ils appuient cette mesure qui n'exige pas l'accroissement de la bureaucratie pour contrôler les pratiques des conférences. Du côté négatif, cette façon d'agir s'écarte de l'intention générale de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, selon laquelle l'exemption ne devrait être accordée que lorsque l'industrie est activement réglementée et qu'on ne permet pas l'évaluation individuelle de l'impact de ces activités sur l'intérêt canadien dans certaines circonstances. Comme il s'agit de la seule possibilité acceptable, il s'agit d'assurer que les usagers canadiens soient suffisamment protégés.



Même si on reconnaît que la loi canadienne actuelle a réalisé ses objectifs d'une façon générale, le gouvernement a reconnu l'existence de certaines difficultés administratives. La loi actuelle ne comprend aucune disposition exigeant le dépôt d'accords entre conférences ou d'accords entre les conférences et les transporteurs indépendants. Elle ne comporte aucune prescription permettant de pénaliser des conférences qui pourraient se livrer à des activités contraires à l'intérêt public. En outre, la loi n'exige pas la divulgation de renseignements financiers ou opérationnels qui pourraient servir à l'étude de l'impact du système de conférence sur le commerce canadien. Parmi d'autres difficultés techniques mineures, mentionnons le dépôt et la certification de documents.

Trois possibilités essentielles s'offrent au Canada:

- (1) Laisser expirer l'exemption, ce qui exposerait les conférences aux prescriptions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.
- (2) Introduire une législation prévoyant l'exemption sous réserve de l'examen et de l'approbation des contrats et des tarifs par un organisme de régie.
- (3) Introduire une législation prévoyant l'exemption

inconditionnelle pour certaines pratiques précises et stipulant les cas où les conférences seraient tenues de respecter certaines obligations destinées à protéger l'intérêt public en l'absence d'une loi contrôlant la concurrence.

L'adoption de la première mesure permettrait que les conférences, comme cartels, soient exposées aux contrôles législatifs qui s'appliquent habituellement aux entreprises commerciales canadiennes. Il ne faut toutefois pas oublier que les conférences sont acceptées universellement, avec l'appui des Nations Unies qui reconnaissent leur existence. Il pourrait néanmoins surgir des difficultés si une conférence était reconnue par un pays à une extrémité d'une route de commerce, mais non par un autre à l'autre extrémité. Ce genre de problème ne nous permet pas de retenir la première possibilité pour le Canada.

des conférences de la CNUCED reconnaît l'avantage de ce genre de consultation. Ce code, qui a été adopté mais non encore mis en vigueur, reçoit une attention accrue de la part de nombreux pays. La politique de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) qui ne favorisait pas la réglementation par l'Etat du transport maritime international est actuellement ré-examinée par certains pays. Nombre de pays développés ont en outre critiqué sévèrement la stricte réglementation des conférences pratiquée par les Etats-Unis, qu'ils trouvent fastidieuse et coûteuse.

questions de principe et de politique, mais non des taux de fret précis au nom d'expéditeurs particuliers. Le Conseil a signé des ententes avec 16 conférences. Aux termes de ces ententes, ces conférences acceptent de rencontrer le Conseil pour discuter de tarifs, de conditions de contrat, etc., et le Conseil a également signé des accords de travail avec certaines conférences desservant les routes de commerce de l'Atlantique Nord. Le Conseil entend actuellement une période de réorganisation. Même si la majorité des grandes routes commerciales canadiennes sont desservies exclusivement par des conférences canadiennes, les expéditeurs canadiens ont à l'occasion éprouvé des difficultés à négocier des rajustements de tarifs avec des conférences mixtes qui desservent le Canada et les Etats-Unis et dont les sièges sociaux sont aux Etats-Unis. Certains expéditeurs croient que leur pouvoir de négociation est limité parce qu'ils ne disposent pas des renseignements opérationnels et financiers des conférences. L'attitude des conférences envers les organisations d'expéditeurs varie à travers le monde mais les organisations d'expéditeurs européens et australiens ont obtenu une excellente collaboration.

Dans une enquête récente, la Commission canadienne des transports a sollicité les vues du secteur privé canadien au sujet des pratiques des conférences maritimes. En général, les mémoires présentés lors de cette enquête s'accordaient sur les points suivants:

- a) les conférences continuent de jouer un rôle utile et devraient continuer de bénéficier d'exemptions des prescriptions de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions, sous réserve de certaines garanties;
- b) la loi dérogatoire sur les conférences maritimes avait remporté un certain succès quant à son intention;
- c) la meilleure façon d'obtenir un service efficace de transport maritime est de laisser jouer les forces du marché avec un minimum d'intervention de la part de l'Etat.

Le caractère international des conférences et l'attitude courante vis-à-vis de la réglementation de leurs activités imposent de lourdes restrictions à la liberté d'action du Canada. Les compagnies lignes membres de conférences qui desservent le Canada appartiennent presque exclusivement à des étrangers. Dans certains cas, la législation de leur pays leur interdit de divulguer des renseignements financiers ou autres qui seraient utiles dans les consultations entre expéditeur et transporteur. Le Code



pas trop, on peut aussi recourir aux tramps. En général, le transport aérien ne menace pas vraiment les conférences, mais il attire un volume croissant de cargaisons de valeur. Le transport transfrontalier de marchandises canadiennes pour expédition via les ports américains, qui est devenu plus viable avec l'avènement des conteneurs, est un autre concurrent.

D'autres facteurs influent dans une plus ou moins grande mesure sur le fonctionnement des conférences. Actuellement, les flottes des pays de l'Est sont une source de préoccupation non seulement pour les conférences, mais aussi pour le commerce maritime international dans l'ensemble, car elles tendent à fonctionner comme transporteurs non affiliés à une conférence et offrent des services à prix réduit. La surcapacité actuelle des lignes de navigation reflète en partie la crise économique mondiale. En outre, le déclin de la demande pour les pétroliers et les vracquiers a entraîné un déplacement des commandes de construction au profit des navires réguliers. Certaines conférences se sont dissoutes à cause des pressions internes ou externes et, occasionnellement, des compagnies-membres se sont désaffiliées afin de concurrencer les conférences à titre de transporteurs indépendants. L'affiliation à plusieurs conférences, ou les accords entre conférences pourraient limiter l'efficacité de la concurrence entre conférences.

L'aptitude des expéditeurs à influencer sur les opérations de la conférence dépend dans une grande mesure de leur aptitude à faire front commun. Les expéditeurs individuels de petits volumes de marchandises de grande valeur n'ont que peu de pouvoir de négociation commerciale, notamment s'ils n'ont accès à aucun autre mode de transport. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a mis en lumière dans ses études des problèmes des organisations de chargeurs nationaux, entre autres le manque de solidarité dans les négociations avec les conférences, de représentation de toutes les régions et de manque de fonds pour fonctionner efficacement.

Au Canada, il existe un certain nombre d'associations d'expéditeurs et de commerçants dont l'aptitude à représenter les intérêts de leurs membres auprès des conférences varie. Nombre de ces associations sont aussi membres du Canadian Shipper's Council qui a été constitué en 1966 pour représenter les intérêts des millieux d'affaires canadiens dans la négociation d'accords avec les conférences sur des

Les partisans du régime des conférences allèguent que le travail des membres en vue de limiter la fréquence des modifications tarifaires produit une certaine stabilité des taux, tandis que les calendriers de navigation publiés assurent la stabilité du service. Les tarifs fixes ne permettent aucune discrimination entre des expéditions équivalentes ou des ports équivalents de chargement ou de déchargement. Grâce à une vaste expérience du commerce et à une connaissance certaine des conditions opérationnelles, les compagnies de ligne ont établi des normes de fonctionnement et un contrôle suffisant de la surcapacité pour répondre à des hausses normales de demande. En outre, on a établi une certaine stabilité du retour sur l'investissement du transporteur qui encourage l'emploi de navires modernes et du développement technologique.

Les adversaires allèguent toutefois que les tarifs de conférence sont habituellement plus élevés que ceux exigés par d'autres transporteurs et qu'ils sont discriminatoires du fait qu'ils se fondent sur ce que le marché peut tolérer. Ils relèvent également des lacunes dans les négociations et consultations entre l'expéditeur et la conférence, ainsi que la restriction de la liberté de choix de l'expéditeur qui est liée par des contrats de clientèle. On prétend aussi que des conférences fermées imposent des restrictions peu souhaitables quant à l'admission de compagnies de ligne qui désirent devenir membres. Ils n'appuient pas en outre la proposition selon laquelle une concurrence désorganisée serait la cause de l'absence d'accords entre cartels.

Le jeu de marché fournit des facteurs de compétition qui tendent à influencer sur les opérations d'une conférence. Même si les membres d'une conférence s'en tiennent à un tarif commun, les lignes se font concurrence pour obtenir des cargaisons en faisant valoir la qualité du service qu'elles offrent. Sur les grandes routes du commerce canadien, les compagnies de ligne qui ne sont pas membres d'une conférence font beaucoup de concurrence à celles qui le sont, mais sur plusieurs routes, cette forme de compétition est absente, probablement parce que d'autres transporteurs ne trouvent qu'un faible volume de cargaisons. Les grands expéditeurs ou groupes d'expéditeurs peuvent affréter des navires pour transporter leur cargaisons et lorsque la livraison ne presse

paiement de ristournes); (3) pourvoient à la répartition des ports; (4) régissent l'horaire des départs et les genres de services; (5) pourvoient au partage des marchandises ou des recettes, et (6) réglementent l'admission et l'expulsion des membres.

Les conférences ne sont pas exemptées, toutefois, lorsqu'il y a eu contrat, accord ou arrangement pour (1) utiliser un bâtiment en vue d'empêcher ou de réduire indûment la concurrence faite par une compagnie de ligne qui n'est pas membre de la conférence; (2) refuser une cargaison parce que son expéditeur a utilisé un service qui n'est pas membre de la conférence, et (3) refuser ou restreindre l'utilisation, par un transporteur qui n'est pas membre de la conférence, d'installations ou de services portuaires au Canada ou ailleurs.

Les conférences sont en outre tenues de fournir à la Commission canadienne des transports copie conforme des documents suivants: (1) contrats et accords intervenus entre les membres d'une conférence; (2) avis de changements dans l'affiliation; (3) tarifs établis par une conférence; (4) formules-types de contrats de clientèle, et (5) toute modification ou révision des documents qui précèdent. Par dérogation à la loi, le Directeur des enquêtes sur les coalitions peut, de sa propre initiative et sur directive du ministre de la Consommation et des corporations, ou à la demande de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce faire une enquête concernant le fonctionnement d'une conférence maritime.



directes de navigation assurées par des transporteurs qui ne faisaient pas partie de la conférence et on exigeait que les marchandises soient transportées par terre pour les compagnies membres de la conférence partant de Halifax et de Saint-Jean. Une enquête fut menée à cet effet aux termes de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions et en 1962 un rapport sur la fixation des tarifs et la réduction de la concurrence fut soumis à la Commission des pratiques restrictives du commerce. Cette dernière a par la suite entrepris une enquête complète et remis son rapport au ministre de la Justice en 1965.

La Commission a conclu que les conférences fonctionnaient comme des cartels contrairement aux prescriptions de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions, que les compagnies de ligne qui ne faisaient pas partie d'une conférence avaient innové dans certains secteurs, par exemple, la navigation d'hiver, et que les expéditeurs seraient plus libres de négocier s'ils pouvaient expédier une certaine partie de leur trafic par le truchement d'un service qui ne ferait pas partie de la conférence. Elle a également noté que les compagnies de conférence assuraient depuis nombre d'années un service régulier pour le transport des exportations et importations canadiennes et la Commission a conclu que l'intérêt public serait mal servi par une concurrence tarifaire excessive et l'instabilité des services assurés par les compagnies de ligne.

Par suite des recommandations de la Commission, le Parlement a établi la loi dérogatoire sur les conférences maritimes qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1971. La loi devait expirer trois ans plus tard, mais son application fut prolongée de cinq ans (d'après les dispositions de la loi) elle doit maintenant expirer le 31 mars 1979.

Cette loi visait à exempter certaines pratiques des conférences maritimes des dispositions de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions, mais son intention fondamentale était d'assurer la fourniture de services satisfaisants aux Canadiens qui, directement ou indirectement, emploient le transport océanique et non d'accorder aux conférences certains privilèges.

La loi exempte des dispositions de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions les contrats, accords et arrangements qui (1) exigent l'emploi par les membres de tarifs établis par la conférence; (2) exigent des membres de la conférence l'exécution des contrats de clientèle (à condition qu'on puisse mettre fin à un contrat à l'expiration d'un délai de quatre-vingt-dix jours, que le contrat prévoit une différence d'au plus 15% entre taux contractuels et non contractuels et qu'il ne contienne aucune disposition pour le

Une conférence maritime est une association de transporteurs maritimes qui opèrent dans le même secteur d'activités et qui réglementent les taux, les prix et les conditions du transport de marchandises par eau effectuée par les membres de la conférence. Les compagnies de ligne qui font partie d'une conférence assurent un service régulier de transport de marchandises diverses par opposition aux marchandises en vrac et offrent un mode de navigation fixe sur un calendrier publié. La conférence constitue une sorte de cartel. Au 31 décembre 1977, 50 conférences étaient actives dans le commerce canadien opérant à partir et vers des ports canadiens.

Le système des conférences s'est développé en réponse à une vive concurrence pendant des périodes de surcapacité et il fonctionne depuis plus d'un siècle. Il limite la concurrence entre ses membres et renforce leur position contre la concurrence de compagnies de lignes qui ne font pas partie de la conférence. On établit habituellement une conférence au moyen de contrats en bonne et due forme qui établissent un organisme permanent avec président ou secrétaire et des stipulations régissant les procédures d'admission, de vote et d'arbitrage, des réunions et des peines pour infraction au contrat. La concurrence entre membres d'une même conférence est habituellement limitée selon le genre et la qualité de services offerts par les compagnies de lignes individuelles adhérant à un tarif commun de prix et de conditions de transport établi par la conférence.

Les conférences offrent souvent aux expéditeurs des modalités contractuelles aux termes desquelles les expéditeurs acceptent d'offrir aux membres de la conférence le droit de transporter la totalité ou une certaine partie de leurs marchandises en retour d'un pourcentage fixe de réduction des taux de fret. Ce "contrat de clientèle" comprend des clauses sur les obligations de l'expéditeur et du transporteur et comporte des peines si l'expéditeur ne respectait pas le contrat.

Le gouvernement canadien a fait plusieurs enquêtes sur les pratiques des conférences. Des rapports ont été publiés dès 1913 et suivis d'autres rapports en 1923 et 1925. Bien qu'on ait exprimé certaines préoccupations au sujet des opérations des conférences, aucune mesure législative n'a été prise au cours de cette période pour les réglementer. En 1959, nonobstant la suspension pour l'hiver des services directs à des ports situés le long du Saint-Laurent, une conférence obligea un expéditeur à s'en tenir à son contrat de clientèle. On interdisait le recours à des routes





TABLE DES MATIERES

Section	Titre	Page
1.0	HISTORIQUE	1
2.0	FACTEURS QUI INFLUENT SUR LE	
	CONTENU DE LA LOI SUR LES CONFÉRENCES	4
3.0	LES POSSIBILITES	
4.0	EXAMEN DU CONTENU POSSIBLE DE LA LOI	10
4.1	Négociation effective entre la	
	conférence et les expéditeurs	10
4.2	Pouvoirs gouvernementaux	10
4.3	Accords entre conférences	11
4.4	Disponibilité des documents	11
4.5	Date d'expiration	12
4.6	Date d'entrée en vigueur des	
	documents	12
4.7	Certification des documents	12
4.8	Défaut de dépôt	12
4.9	Définition de "conférence maritime"	13
4.10	Peine et garantie	13
5.0	CONCLUSION	14



AVANT-PROPOS

Le présent document est un sommaire des principales considérations portant sur la teneur d'un projet de loi visant à remplacer la Loi dérogatoire sur les conférences maritimes qui doit expirer le 31 mars 1979. Il étudie également le contexte de la législation actuelle et si certaines pratiques des conférences devraient être exemptées de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Une conférence maritime est une association de transporteurs maritimes qui opèrent dans le même secteur d'activités et créée dans le but de régler les taux et les conditions du transport de marchandises par eau. Ce système de conférence fonctionne depuis plus d'un siècle et doit son existence à la nécessité reconnue d'établir une certaine stabilité tarifaire et de service.

Bien que trois possibilités sont présentées, la seule qui soit réalisable est celle qui introduit une législation prévoyant l'exemption inconditionnelle pour certaines pratiques et stipulant les cas où les conférences seraient tenues de respecter certaines obligations destinées à protéger l'intérêt public. Les modifications proposées à la Loi dérogatoire sur les conférences maritimes, considérées comme nécessaires pour son application sont présentées dans le présent document. Elles traitent entre autres des négociations effectives entre les conférences et les expéditeurs, des pouvoirs gouvernementaux, des accords entre conférences ainsi que de la disponibilité des documents.

De très nombreuses opinions ont été prises en considération lors de l'établissement de ces propositions afin de s'assurer que le texte législatif soit acceptable à tous le groupes intéressés.

Le ministre des Transports,  
Otto Lang

Ottawa

septembre 1978

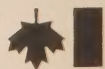




# **Règles sur les conférences maritimes desservant le Canada**



**Transports  
Canada**  
**Transport  
Canada**



**Marine**

**Marine**